

N° 309

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 1989

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi approuvant le X^{ème} Plan (1989-1992), CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,

Par M. Jean-Pierre FOURCADE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balarello, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Gilbert Belin, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, André Bohl, Eugène Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboscq, Charles Ginésy, Claude Huriet, Roger Husson, Lucien Lanier, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Poux, Franck Serusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, François Trucy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 545, 624, 625, 625, 640 et T.A. 87.
Sénat : 279 (rectifié), 290, 294 et 311 (1988-1989).

Plan.

SOMMAIRE

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION	3
EXPOSE GENERAL	7
I. L'inspiration générale du projet : une priorité reconnue à l'emploi	9
1. La compétitivité et l'emploi : un objectif proclamé	9
2. La politique de l'emploi et de la formation : l'imprécision des engagements	13
II. Les orientations de la politique sociale : de sérieuses lacunes	18
1. Les lacunes du volet solidarité	18
2. L'Europe sociale : les enjeux ne sont pas mesurés	24
III. La modification du texte par l'Assemblée nationale : une autre philosophie	28
1. Le système "d'économie mixte"	28
2. La compétitivité des entreprises remise en cause	29
3. L'Europe sociale : des choix irréalistes	30

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 17 mai 1989, sous la présidence de M. Bernard Lemarié, vice-président, la commission a **examiné pour avis le projet de loi n° 279 (1988-1989)** considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence, approuvant le **Xe Plan (1989-1992)**.

Après avoir rappelé les principaux aspects du projet de loi entrant dans le champ des compétences de la commission, **M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis**, a souligné l'absence d'engagements financiers ou même d'objectifs quantifiés dans le Plan et l'évolution notable qu'a subie le projet au cours des différentes phases de son élaboration.

S'agissant de l'inspiration générale du projet, il a indiqué que le Plan manifestait des intentions positives à l'égard de la **compétitivité des entreprises et de l'emploi**, en se référant à la nécessité de **modérer le coût du travail** et de rechercher une organisation du travail plus efficace. Il a cependant regretté que la plupart de ces orientations soient assorties de réserves et que certaines d'entre elles aient été remises en cause par l'Assemblée nationale.

Au chapitre de la **politique de l'emploi**, le **rapporteur pour avis** a évoqué les principales directions retenues par le projet : l'amélioration du service public de l'emploi, le renforcement des mesures actives de lutte contre le chômage, l'exploitation de nouveaux gisements d'emplois. Il a toutefois déploré le caractère trop imprécis des objectifs retenus, imprécision qui caractérise également les développements relatifs à la formation, notamment en ce qui concerne le crédit formation et l'évaluation des dispositifs existants. Il a également jugé tout à fait **insuffisante la place accordée par le projet aux formations en alternance et surtout à l'apprentissage**.

Le **rapporteur pour avis** a ensuite évoqué les orientations de la **politique sociale** retenues par le projet, qui suscitent de vives inquiétudes.

Il a estimé que le volet "**solidarité**" comportait de **graves lacunes**. En matière de santé, il n'insiste pas suffisamment sur la lutte contre les fléaux sociaux, la nécessité de réformer le mode de financement des hôpitaux, et il manifeste des intentions ambiguës à l'égard de la médecine libérale.

Au niveau des retraites, plusieurs orientations courageuses sont esquissées, notamment le recul de l'âge effectif de cessation d'activité ou le relèvement de la durée d'assurance requise pour obtenir une retraite à taux plein, mais la **relative précision des orientations** contraste avec le **mutisme** observé par le **Gouvernement sur ce dossier**.

Le rapporteur pour avis a souligné l'**absence totale d'ambition en matière de politique familiale**, puisque le plan exclut tout accroissement significatif de l'effort global en faveur des familles, alors même qu'il reconnaît par ailleurs l'ampleur du défi posé par la démographie.

Enfin, il s'est déclaré déçu par les dispositions relatives au **financement de la protection sociale** en relevant le décalage entre les intentions et les actes, dans la mesure où certaines entreprises et certaines professions non salariées connaissent de fortes augmentations de charge, en contradiction avec les objectifs proclamés, à la suite du déplafonnement des cotisations d'allocations familiales. Il a déploré que la **fiscalisation du financement des prestations familiales** ne soit pas envisagée et il lui a paru, dans ces conditions, que la cotisation sociale généralisée prévue par le projet ne serait qu'un moyen d'éviter une action résolue de maîtrise des dépenses.

Il a également regretté les orientations retenues dans le domaine de la **politique de l'immigration**, qui ne peuvent que conduire à un alourdissement des charges des régimes sociaux.

Au chapitre de l'**Europe sociale**, le rapporteur pour avis a souligné le décalage entre le flou des objectifs du projet et son **silence sur deux sujets capitaux** : le risque d'un alourdissement des contraintes imposées aux entreprises par une **réglementation communautaire** surabondante et les conséquences de la **jurisprudence de la cour de justice** sur l'exportabilité des prestations sociales, qui fait peser sur nos régimes sociaux **des obligations financières** allant bien au-delà de l'esprit des traités.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué les importantes modifications apportées par l'Assemblée nationale au projet initial.

L'Assemblée nationale a en effet introduit de longs développements consacrés à l'économie mixte, qui soulignent le rôle prépondérant de l'Etat et du secteur public dans l'économie et la politique sociale. Elle est également revenue sur les objectifs initiaux d'allègement des contraintes pesant sur les entreprises et de modération salariale, en insistant sur la nécessité de relever le pouvoir d'achat.

Enfin, elle a alourdi le chapitre consacré à l'Europe sociale, qui comporte un fort risque de réglementation excessive.

Le rapporteur pour avis a ainsi estimé que le projet initial avait perdu toute cohérence et que les options définitives, en matière d'emploi, de protection sociale et de politique européenne, n'apportaient aucune réponse satisfaisante aux défis imposés à notre économie et à notre système de protection sociale.

Il a donc proposé à la commission d'émettre un avis défavorable sur le projet de loi.

Approuvant les conclusions du rapporteur pour avis, M. Pierre Louvot a lui aussi constaté la dérive d'un projet dont les grandes lignes traduisaient à l'origine une approche rigoureuse mais qui ressemble désormais à une définition acrobatique d'objectifs contradictoires.

Estimant qu'il y avait lieu d'exprimer des réserves sur le contenu de l'Europe sociale, M. Franck Sérusclat a en revanche approuvé les modifications apportées par l'Assemblée nationale et il a souligné la nécessité de rechercher, au travers du Plan, un équilibre entre la liberté des entreprises et la sécurité de l'emploi, même si la préservation des acquis sociaux ne peut être considérée comme un objectif intangible.

M. Jean Chérioux a insisté sur la contradiction entre le diagnostic de l'économie française tel que l'effectue le projet et les conséquences qu'il en tire. Il a déploré le peu de place fait à la politique familiale et à la participation des salariés, domaines dans lesquels la France doit entraîner ses partenaires européens.

Mme Hélène Missoffe a regretté que le projet ne distingue pas clairement ce qui relève de la politique nationale d'une part et des engagements européens d'autre part. Elle a désapprouvé les

modifications apportées par l'Assemblée nationale mais a manifesté son accord avec l'institution d'une cotisation sociale généralisée dont l'assiette serait plus large que les seuls revenus professionnels.

Evoquant la charte sociale européenne et le code européen de sécurité sociale mis en place dans le cadre du Conseil de l'Europe, **M. André Bohl** a rappelé l'avance de la France dans le domaine de la protection sociale et a écarté toute solution qui consisterait à imposer aux différents pays un nouvel étage de réglementation.

Mme Marie-Claude Beaudeau a estimé que le projet constituait un recul de la protection sociale et que loin d'atténuer les difficultés de la vie quotidienne des français, il n'allait que les accentuer.

M. Lucien Lanier a déploré la réapparition dans le projet des thèmes qui avaient inspiré la période 1981-1982. Il s'est interrogé sur la possibilité de parvenir à une réelle modération des salaires et s'est élevé contre l'absence totale de grand projet en matière de formation initiale et continue.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jean-Pierre Fourcade**, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

. les problèmes fondamentaux de la formation initiale et continue sont abordés de façon tout à fait insuffisante dans le projet,

. la référence à la préservation des acquis sociaux, introduite par l'Assemblée nationale, paralyse toute évolution et empêche d'apporter des solutions satisfaisantes aux problèmes de l'emploi et du financement de la protection sociale,

. la période 1981-1983 a clairement montré que la priorité accordée à la distribution du pouvoir d'achat entravait la création d'emplois.

. le projet de plan comporte un certain nombre de références positives, comme la diminution du coût du travail, mais leur portée a été systématiquement réduite par les amendements apportés à l'Assemblée nationale.

A la suite de ce débat, la commission a décidé d'émettre un avis défavorable sur le projet de loi.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de Xe Plan aborde sous de multiples aspects les domaines de compétence de la commission des affaires sociales : **l'emploi, érigé en priorité des priorités, la formation, la protection sociale et son financement**, mais aussi la dimension européenne au travers de longs développements sur **l'Europe sociale**, dont nous savons qu'elle suscite beaucoup d'interrogations et d'incertitudes.

La préparation de l'économie française au marché intérieur de 1993 et l'adaptation aux contraintes de l'environnement international ont incontestablement inspiré la démarche initiale du Gouvernement. La rigueur budgétaire, la modération salariale, la réduction des charges fiscales et sociales ont été clairement placées en exergue comme conditions préalables à la compétitivité des entreprises et à la création d'emplois .

Mais au-delà de cette première impression, la portée réelle du Xe Plan demeure difficile à apprécier. Tout d'abord, en raison de **l'absence d'engagements financiers de l'Etat ou même d'objectifs quantifiés**, qui auraient permis de mieux cerner les orientations du Gouvernement, d'apprécier leur cohérence et d'évaluer les moyens qui y seront effectivement consacrés. Mais aussi parce que **le Plan, aux différentes phases de son élaboration, a notablement évolué**. De la première esquisse transmise fin septembre 1988 aux partenaires sociaux, qui auront eu un délai particulièrement court pour se prononcer, à l'avant-projet soumis fin janvier 1989 au Conseil économique et social, au texte adopté par le Conseil des ministres et au projet transmis aujourd'hui au Sénat, il

s'est "enrichi" de considérations qui n'ont pas toujours clarifié les intentions du Gouvernement.

L'analyse des dispositions intéressant spécifiquement notre commission peut s'articuler autour de trois points :

. premier point : **l'inspiration générale du projet, dominé par une priorité clairement affichée : l'emploi.** L'accent est mis sur la modernisation des entreprises et la formation des travailleurs avec pour corollaire le renforcement des moyens qui y sont affectés. Cette orientation générale ne peut être qu'approuvée, même si, à l'examen, elle suscite des réserves.

. deuxième point : **les orientations de la politique sociale, qui font apparaître de sérieux motifs d'inquiétude.** Il s'agit des lacunes du "volet solidarité" que ce soit en matière de politique familiale ou, surtout, de financement de la protection sociale. Il s'agit également de l'Europe sociale, dont les véritables enjeux n'ont pas été mesurés.

. troisième point enfin : **les modifications apportées au projet initial lors du débat à l'Assemblée nationale.** Loin de dissiper les inquiétudes, elles ont infléchi le texte dans un sens moins favorable à la compétitivité des entreprises.

*

* *

I. L'INSPIRATION GENERALE DU PROJET : UNE PRIORITE RECONNUE A L'EMPLOI

Dès la présentation de la première esquisse au cours de l'été 1988, le projet de Plan s'est placé sous le signe de la préparation de l'économie française à l'ouverture européenne et à la concurrence internationale. Il ne manque pas de se référer à la compétitivité des entreprises, point de passage obligé pour la reconquête d'un haut niveau d'emploi.

Ainsi, l'emploi s'est vu reconnaître la priorité. Mais il y a loin des objectifs proclamés aux conditions de leur mise en oeuvre.

1. La compétitivité et l'emploi : un objectif proclamé

"Objectif central", "priorité évidente", "contrainte forte qui s'impose à l'ensemble des acteurs", telles sont les expressions retenues par le projet qui appelle à une véritable *"lutte pour l'emploi"*.

. Les données de la situation de l'emploi

Bien que ne s'étendant pas sur le sujet, on peut estimer que le Plan tire les conclusions de l'évolution de l'emploi au cours des dernières années.

De 1981 à 1986, l'économie française a perdu plus de 650.000 emplois. Depuis lors, elle est parvenue à inverser la tendance. D'après l'INSEE, l'emploi salarié (ensemble des secteurs marchands non agricole), après s'être légèrement amélioré en 1987, a progressé de 1,6 % en 1988, ce qui correspondrait à 210.000 créations d'emplois.

Plus important, pour la première fois en 1988, les créations d'emplois parviennent à absorber l'arrivée des

jeunes sur le marché du travail, entraînant de ce fait une diminution du chômage ; 2.521.900 demandes d'emploi enregistrées (CVS) fin mars 1989, soit une diminution de 0,2 % sur un an et un retour, en valeur absolue, au niveau de la mi-1986.

Certes, il faut se garder de tout optimisme : le nombre des chômeurs de longue durée et des licenciements économiques reste élevé et, dans la création d'emplois, une part croissante revient aux contrats à durée déterminée (531.000 contrats) et à l'intérim (164.000 salariés).

Ainsi, la perspective d'une diminution durable du taux de chômage, actuellement stabilisé à 10 % de la population active, est étroitement liée à l'évolution de la croissance.

Néanmoins, ce qu'il est essentiel de retenir aux yeux de votre commission, c'est que le retour à la création d'emplois implique une économie assainie et la restauration des capacités d'investissement des entreprises.

Le projet de plan, dans sa démarche initiale, semble partager cette analyse.

. les clés de la compétitivité et de l'emploi

La commission a relevé, dans le projet du gouvernement, l'énumération d'un certain nombre d'impératifs auxquels elle ne peut que souscrire.

Premier impératif : modérer le coût du travail

Le projet insiste à juste titre sur *"l'importance du lien entre coût du travail et emploi"* et reconnaît que ce lien fondamental a jusqu'à présent été trop souvent ignoré.

Toujours dans son optique initiale, le projet définissait avec une relative précision les voies de cette modération.

En matière salariale, il définissait les modalités du partage social des fruits de la croissance en choisissant de **privilégier la création d'emplois**, la marge restante revenant à l'investissement des entreprises et à la progression du pouvoir d'achat.

Le projet admettait ainsi une évolution de la masse salariale à condition qu'elle résulte avant tout de la progression des effectifs.

Autre orientation retenue par le projet : le **recours à la négociation pour déterminer les rémunérations**. Celles-ci doivent bien entendu tenir compte des contraintes liées à la politique économique générale, mais aussi des performances propres de l'entreprise et des salariés.

Notons, sur ce dernier point, la prudence du texte : si l'intéressement des salariés aux résultats de l'entreprise est évoqué, y compris pour les services publics, aucun engagement précis n'est formulé en vue de le promouvoir. De même, le projet se contente d'effleurer, sans dévoiler la moindre intention à cet égard, le délicat problème des formules d'individualisation des salaires, dont on se contente d'indiquer qu'elle doit s'effectuer sur des critères objectifs.

Les charges sociales constituent le second élément du coût du travail. Sur ce point, le Plan s'engage : *"les cotisations sociales à la charge des entreprises seront à tout le moins stabilisées et les marges de manoeuvre disponibles consacrées à l'allègement des charges sociales pesant en particulier sur les emplois les moins rémunérés"*.

L'allègement évoqué est considéré comme le moyen de faire revenir dans le droit commun toute une série d'emplois précaires, que l'on pourrait ainsi raccrocher au SMIC.

Cet engagement et la façon dont il est formulé ont suscité au sein de la commission un **double sentiment** :

- la **déception**, car à l'horizon du Plan, il aurait été possible de programmer, pour toutes les entreprises et pas seulement les entreprises de main d'oeuvre, un allègement significatif des charges, et cela en envisageant deux moyens : la fiscalisation, bien entendu très progressive, des cotisations d'allocations familiales, et la diminution des cotisations d'accidents du travail, afin de faire bénéficier les entreprises des résultats de leurs efforts de prévention. Sur ces deux orientations, le projet ne dit pas un mot ;

- le **scepticisme**, dans la mesure où le texte ne précise pas par quels moyens il diminuera les charges pesant sur les emplois les moins rémunérés. S'il s'agit, comme pour le déplafonnement des cotisations d'allocations familiales, d'organiser de vastes transferts de charges, cet allègement ne sera qu'un trompe l'oeil.

La recherche d'une **organisation du travail plus efficace** constitue le **second impératif** de retour à la compétitivité.

Ici encore, la commission ne saurait contester l'inspiration du projet : celui-ci reconnaît la nécessité de donner aux entreprises de meilleures capacités d'adaptation et une liberté de gestion accrue.

Qu'en est-il plus précisément ?

Le projet aborde en premier lieu le chapitre important de la **réduction et de l'aménagement du temps de travail**.

Ecartant toute *"mesure uniforme et imposée"*, il trace les **limites de la réduction du temps de travail** qui ne doit pas aboutir à grever les coûts ou à réduire les capacités de production.

Le texte reconnaît d'ailleurs la nécessité d'**augmenter la durée d'utilisation des équipements**, allant même jusqu'à préconiser une incitation financière de l'Etat pour y parvenir, grâce à une réorganisation du temps de travail.

La législation sur l'aménagement du temps de travail se trouve confortée et figure au rang des moyens d'améliorer la compétitivité par un assouplissement des horaires et des rythmes collectifs de travail.

S'agissant de **l'organisation du travail**, le projet souhaite renforcer la gestion prévisionnelle de l'emploi. La liberté de gestion des entreprises s'accompagne ici de réserves, en ce qui concerne notamment les emplois temporaires et le licenciement. Mais le texte semble écarter le retour à une réglementation contraignante pour privilégier l'approche contractuelle et les dispositifs d'accompagnement social et de reclassement. La situation des chômeurs de plus de 50 ans doit notamment faire l'objet de dispositifs renforcés.

Tout en regrettant l'insuffisance ou l'imprécision de ces objectifs, votre commission reconnaît l'aspect globalement positif des orientations générales du projet en matière d'emploi.

2. La politique de l'emploi et de la formation : l'imprécision des engagements

Au-delà d'une première approche générale, le projet de Plan retient un certain nombre d'orientations sur les deux volets qui sous-tendent le fonctionnement du marché du travail : la politique de l'emploi et la politique de la formation.

Sur ces deux chapitres fondamentaux, le gouvernement a incontestablement adopté un profil bas. Sans contester la pertinence des analyses et des propositions, sur lesquelles peuvent s'accorder toutes personnes de bonne foi, il faut bien se rendre à l'évidence : aucune grande ambition, aucun grand objectif n'émergent sur un dossier pourtant jugé capital et prioritaire.

Dans un souci sans doute louable de pragmatisme, le projet s'en tient à des engagements modestes et n'apporte aucune innovation marquante.

. la politique de l'emploi

Au chapitre de l'emploi, signalons tout d'abord un objectif qui rejoint une préoccupation exprimée par la commission lors du dernier budget : l'amélioration du service public de l'emploi.

La commission souhaitait que l'ANPE intensifie ses contacts avec les entreprises et qu'un audit général soit rapidement réalisé afin d'évaluer les coûts et l'efficacité de l'agence. Le projet reconnaît que la contribution de l'ANPE à un fonctionnement efficace du marché du travail demeure insuffisante.

Le constat n'est malheureusement pas suivi d'engagements précis. Il est vrai que le gouvernement vient de recevoir à ce sujet un rapport de M. Bernard Brunhes, qui préconise une profonde réforme du service public de l'emploi, notamment par la mise en place d'offices régionaux du marché du travail. C'est désormais au gouvernement d'indiquer de manière plus précise les orientations qu'il entend retenir.

Toujours au chapitre de l'emploi, le projet prévoit le renforcement des mesures actives de lutte contre le chômage, c'est-à-dire des formules d'adaptation et de réinsertion à l'adresse des chômeurs.

La commission a toujours soutenu le redéploiement de l'effort financier des dépenses passives vers les dépenses actives : il s'agit ici des dispositifs de congés ou de conventions de conversion, mais aussi de la formule toute récente du contrat de retour à l'emploi, approuvé lors de la dernière loi portant diverses mesures d'ordre social.

Le projet reste quelque peu évasif sur les moyens retenus pour atteindre cet objectif : le renforcement de l'existant semble toutefois primer sur l'élaboration de nouveaux instruments.

Enfin, troisième axe de la politique de l'emploi, qui aurait mérité des développements plus précis : **l'exploitation de nouveaux gisements d'emplois**, particulièrement dans le secteur des services.

Le projet discerne de nouvelles demandes, qui sont susceptibles de devenir des activités marchandes à part entière (le service de garde d'enfant par exemple) à condition de lever certains obstacles, ou qui relèvent davantage de l'utilité sociale (aide à domicile aux personnes âgées, sauvegarde de l'environnement) et qui appellent un soutien plus prononcé des collectivités publiques.

Il reconnaît également la place des "activités intermédiaires" destinées à faciliter l'insertion ou la réinsertion des demandeurs d'emploi, dont les TUC offrent une illustration. Ces formules doivent être maintenues à condition d'être mieux encadrées : il s'agit ici d'éviter de concurrencer les entreprises mais aussi de mieux cibler les catégories de bénéficiaires et d'améliorer puis d'évaluer le contenu de la formation, afin d'offrir de réelles possibilités d'intégration sociale et professionnelle.

On doit regretter sur cet aspect de la politique de l'emploi **l'absence d'engagements précis**. Le développement des emplois de garde d'enfants ou d'aide à domicile fera-t-il l'objet de dispositions spécifiques, en matière fiscale et sociale par exemple ? Ces emplois vont-ils requérir une véritable qualification, avec la contrepartie

financière que cela comporte ? Le projet ne dévoile pas de choix véritablement prononcé.

. La politique de la formation

Le projet reconnaît, au détour de certaines phrases, que la formation représente un enjeu majeur. Pourtant, il semble privilégier le maintien des moyens existants et se contente d'engagements très généraux dont aucun n'est à la mesure des ambitions affichées.

Le texte souligne certes le rôle de la formation en alternance, en particulier les contrats de qualification. Mais l'apprentissage est à peine évoqué et ne fait l'objet d'aucun engagement sérieux. Pire, pour une raison que l'on ignore, la lettre rectificative a supprimé la référence à l'apprentissage dans le renforcement de la formation en alternance dispensée par l'enseignement technologique et professionnel. Ce désintérêt pour l'apprentissage est inadmissible lorsque l'on connaît l'ampleur du handicap dont souffre notre pays en ce domaine. Cette grave lacune renforce l'impression de faiblesse qui se dégage à la lecture des développements consacrés à la formation continue et au renforcement de ses liens avec la formation scolaire professionnelle.

Le projet place beaucoup d'espoir dans la création du crédit-formation qui doit permettre à chacun d'acquérir une qualification reconnue sur le marché du travail. On apprend ainsi que le projet individuel s'analyse *"comme la mise en continuité de stages ou de formations déjà disponibles, mais qui ne sont pas articulés les uns aux autres"* ou encore qu'il faudra *"aménager des certifications modulaires nouvelles pour évaluer les acquis de chaque séquence de formation. L'"approche individuelle" et le "souci de certification" semblent aussi constituer les deux piliers du crédit-formation, qui "sera beaucoup plus qu'une simple réforme des dispositifs de formation"*. Quelles seront les conditions d'accès ? Quelles seront les modalités concrètes de financement et de mise en oeuvre ? Le projet n'apporte pas de réponse.

Enfin, et c'est un souci que partage la commission, le Plan souligne la nécessité d'une évaluation régulière de l'ensemble des dispositifs de formation. Mais en l'absence d'orientations plus précises, la portée de la démarche est bien difficile à apprécier.

Pour résumer le sentiment de la commission sur les orientations générales du projet et le problème de l'emploi, on pourrait dire qu'elle s'étonne du **manque de volontarisme et de netteté des options retenues**, dans un domaine pourtant jugé prioritaire. Elle veut bien croire que cette modestie relève d'un souci de pragmatisme et d'efficacité. Elle reconnaît par ailleurs, du moins avant le passage à l'Assemblée nationale, **l'aspect positif de la place désormais reconnue à la compétitivité des entreprises dans la politique de l'emploi.**

Les autres chapitres du projet la conduisent malheureusement à porter une appréciation moins nuancée.

II. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE SOCIALE : DE SERIEUSES LACUNES

Dans le domaine de la politique sociale, le projet gouvernemental n'a pas défini l'ordre des priorités.

Le volet "solidarité", comme la section relative à l'Europe sociale, esquivent les véritables enjeux.

1. Les lacunes du volet solidarité

La solidarité est érigée au rang de "grand chantier" de ce Xe Plan. Le projet y consacre de longs développements autour de cinq chapitres, qui entendent analyser de manière exhaustive l'ensemble de ce domaine complexe : les retraites, la santé, la famille, le financement de la protection sociale et la lutte contre l'exclusion sociale.

. La lutte contre l'exclusion sociale

Ce point est sans aucun doute celui qui recueille l'approbation la plus large de la commission, à condition que les intentions se traduisent en réalité, par exemple en ce qui concerne l'insertion des bénéficiaires du RMI. Sans revenir sur ce débat, rappelons que l'insertion constitue l'aspect le plus difficile de ce dossier.

Signalons l'objectif de **généralisation de l'assurance-maladie**, qui reste encore à atteindre malgré le perfectionnement de notre législation. Les assurances obligatoires et volontaires et l'aide médicale gratuite n'ont pas suffi pour assurer à chacun l'accès aux soins. La réalisation effective de ce droit passe par une simplification de ce dispositif, irréprochable sur le plan conceptuel, mais trop complexe dans son application pratique.

La commission relève également dans ce chapitre des orientations plus contestables. Si l'insertion des populations immigrées est indispensable, elle s'inquiète de la modification des conditions d'entrée et de séjour des étrangers ou d'une conception trop extensive de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

. La santé

Sur le plan de la santé, le projet démontre des intentions louables : maîtrise des dépenses par la promotion du bon usage des soins, politique de prévention dynamique, développement de la formation médicale continue, restructuration des capacités hospitalières et décloisonnement du secteur sanitaire et du secteur social, réorganisation du travail à l'hôpital sur la base du dialogue et de la concertation.

Mais il pêche toutefois par de graves insuffisances.

Quelles seront les orientations précises de la lutte contre ces fléaux sociaux que sont le tabagisme, l'alcoolisme et la toxicomanie ? Le volontarisme du Gouvernement se jugera sur des actions concrètes : réglementation de la publicité, relèvement du prix du tabac. Mais les choix sont esquivés.

Le Gouvernement va-t-il rechercher des solutions novatrices en matière de financement des hôpitaux ? Qu'en est-il notamment de la tarification par pathologie, déjà appliquée aux Etats-Unis, comme la commission l'avait observé, et qui permettrait de remédier aux imperfections du budget global tout en encadrant les dépenses hospitalières ?

Enfin, quelle sera la politique du Gouvernement à l'égard de la médecine libérale ? Le texte multiplie les réserves sur le secteur conventionnel à honoraires libres, le fameux secteur II. Il se prononce pour un "encadrement" dont l'étendue et les limites ne

sont pas précisées. Va-t-on rechercher la coopération avec les professions de santé, dans le cadre de négociations équilibrées ? Ou va-t-on recourir à la contrainte et aux solutions imposées sans concertation ? Tout laisse à penser que cette dernière option prévaudra, dans la droite ligne d'ailleurs des premières mesures prises par le Gouvernement.

. Les retraites

Chacun connaît les données de la dégradation continue de nos régimes vieillesse.

Le ministère des affaires sociales évalue, pour le seul régime général, que les prestations vieillesse connaîtront dans les quinze prochaines années une dérive de près de 120 milliards de francs. En d'autres termes et, bien entendu, à législation inchangée, le déficit de la CNAVTS se creuserait de 8 milliards de francs supplémentaires chaque année d'ici 2005. Et c'est précisément à partir de 2005 que se réalisera la cassure démographique due au départ en retraite des générations nombreuses de l'après-guerre.

Devant l'ampleur du problème, le Plan ne peut que se prononcer pour une adaptation progressive des régimes de retraite aux contraintes de la démographie. Les Etats-Unis, le Japon, le Canada, la Grande-Bretagne et bientôt la R.F.A. et l'Italie, ont déjà pris des décisions. La France les retarde d'années en années.

Reconnaissons au projet le mérite d'esquisser plusieurs solutions courageuses qui, combinées, infléchiraient notablement la tendance déficitaire :

. le recul de l'âge effectif de cessation d'activité, jugé inéluctable,

. le relèvement progressif de la durée d'assurance requise pour obtenir la retraite à taux plein, actuellement de 150 trimestres,

. l'indexation des pensions sur le revenu professionnel net de cotisations sociales,

. l'élargissement de la période retenue comme référence pour le calcul des droits, qui ne serait plus limitée aux 10 meilleures années,

. enfin l'harmonisation des différents régimes de base.

Le projet énumère ainsi les divers ingrédients sans toutefois se prononcer sur le dosage qui paraît le plus efficient. Mais il présente clairement les principales clés du redressement de nos régimes.

Mais ces clés seront-elles véritablement actionnées, quand par ailleurs on semble se résigner à l'accroissement des prélèvements effectués sur les actifs, présenté comme inévitable, ou lorsque des déclarations effectuées au plus haut niveau du pouvoir exécutif paraissent exclure à moyen terme toute remise en cause de la législation ?

Voilà plusieurs mois que le projet de Plan a été rendu public ; pour autant, le ministère des affaires sociales ne s'est prononcé sur aucune des modalités de réforme de l'assurance-vieillesse. Ce décalage entre la relative précision des orientations du Plan et la prudente expectative, pour ne pas dire le mutisme, du Gouvernement, ne peut qu'inquiéter.

Repoussant de mois en mois sa réforme, alors même qu'une panoplie de mesures précises a été étudiée, le Gouvernement paraît se refuser à passer à l'acte. Il suscite le doute sur sa propre volonté de redresser l'assurance-vieillesse.

Tout en approuvant sur le fond ce chapitre consacré aux retraites, la commission l'estime peu crédible, compte tenu de l'attitude observée jusqu'à présent par le Gouvernement.

. La famille

Lors du débat à l'Assemblée nationale, tous les groupes ont déploré **l'absence totale d'ambition du projet en ce qui concerne la politique familiale.** A quoi bon rappeler à plusieurs reprises dans le projet le défi représenté par l'évolution démographique, si l'on ne consacre par ailleurs que trois alinéas à la politique familiale dans un document de 100 pages.

On ne peut accuser sur ce point le projet de louvoyer ou de tergiverser. Son propos est on ne peut plus clair puisqu'il **exclut tout accroissement significatif de l'effort global en faveur des familles.**

Il n'est pas besoin de creuser davantage pour comprendre que, de toute évidence, la branche famille se voit reléguée au rang de parent pauvre de notre système de protection sociale, en voyant ses ressources absorbées par les besoins toujours plus importants des deux autres branches.

Le Gouvernement manifeste en ce domaine une certaine logique, dévoilée lors de la diminution des cotisations d'allocations familiales. Il est en effet significatif que l'une de ses premières mesures ait été de réduire les ressources de la CNAF. Cette diminution est actuellement compensée par l'Etat. Mais qu'en sera-t-il demain ?

En réalité, **la préservation de la politique familiale** passe par une **séparation claire des trois branches** du régime général, chacune trouvant les voies de son propre équilibre. Mais sur ce point, le Plan reste malheureusement muet.

. Le financement de la protection sociale

C'est le dernier aspect du "chantier solidarité" et peut-être également le plus décevant.

Le projet n'échappe pas à de fortes contradictions. Il se prononce pour la stabilisation des charges sociales des entreprises et même leur diminution pour les emplois les moins rémunérés : on reconnaît ici la thèse défendue dans le plan pour l'emploi du mois de septembre 1988, qui a débouché sur le déplafonnement des cotisations d'allocations familiales. Les charges des entreprises de main d'oeuvre vont effectivement diminuer, mais cette diminution s'accompagne d'un transfert de certaines entreprises vers d'autres.

La commission l'a démontré lors de l'examen du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, l'impact global du déplafonnement sur les charges des entreprises n'est pas aussi important qu'on a bien voulu le dire. Il est en tout cas inférieur au bénéfice retiré par l'Etat et les collectivités locales, premiers employeurs de salariés à revenus moyens. En revanche, le déplafonnement implique de vastes transferts de charge, au détriment des entreprises à haute qualification, si stratégiques au niveau de l'exportation, sans parler de l'alourdissement considérable des charges pesant sur le secteur du travail non salarié, notamment les professions libérales.

C'est en vain que l'on recherchera, dans cette mesure, la cohérence nécessaire à une véritable politique des prélèvements obligatoires. Elle s'écarte en tous cas des objectifs proclamés de stabilisation des charges et de réforme du financement de la protection sociale.

Autre contradiction entre les objectifs affichés et les intentions réelles : aucune mention n'est faite de la **fiscalisation du financement des prestations familiales**. Bien au contraire, le Gouvernement s'est opposé à l'Assemblée nationale à un amendement en ce sens de la commission des finances. Cette dernière campait pourtant sur des positions prudentes et ne réclamait qu'une étude destinée à explorer cette voie. Mais le Gouvernement s'est refusé à suivre une proposition si audacieuse.

Lorsque l'on parle de stabilisation ou de diminution des charges sociales des entreprises et d'ouverture européenne, le problème des cotisations d'allocations familiales vient

immédiatement à l'esprit. Rien ne justifie plus désormais que les entreprises supportent le poids de la politique familiale. Il s'agit pour elles d'une pénalisation considérable dans la compétition commerciale internationale.

L'instauration d'une cotisation sociale généralisée, autrement dit d'un prélèvement sur l'ensemble des revenus, constituait l'occasion de mettre fin à cette anomalie. Mais dans le projet de Plan, la cotisation sociale généralisée se rajoute aux cotisations existantes. Ce prélèvement supplémentaire n'est-il qu'un moyen commode d'éviter toute action résolue de réduction des dépenses sociales ? On peut malheureusement le craindre.

Pour clore ce chapitre et illustrer, s'il en était besoin, l'incohérence qui caractérise l'approche gouvernementale en matière de financement de la protection sociale, il n'est qu'à lire le passage consacré à la politique de l'immigration. Le projet se prononce pour la mise en oeuvre des conclusions du rapport "Immigration : le devoir d'insertion". En matière de prestations sociales, ce rapport préconisait une plus large exportation de nos allocations dans les pays étrangers et l'alignement du taux des prestations exportées sur le taux des prestations nationales. Ces propositions témoignent d'intentions généreuses. Combinées à l'élargissement des conditions d'accueil des étrangers et notamment des demandeurs d'asile et des réfugiés, source de nombreux abus, elles envisagent avec beaucoup de légèreté ou d'inconscience le risque très réel d'un flux d'immigration généré par l'attrait de notre protection sociale.

2. L'Europe sociale : les enjeux ne sont pas mesurés

Le thème de l'Europe sociale recueille incontestablement les faveurs de l'actualité et le projet lui accorde une place justifiée : on ne sait pas encore si la dimension sociale du marché intérieur deviendra une réalité mais il est important de connaître avec précision les conceptions que le Gouvernement français défendra devant ses partenaires.

Le projet initial du Gouvernement, ici encore, n'opère pas de véritable choix. Certes, il nous parle d'harmonisation des

conditions d'hygiène et de sécurité, de coordination des régimes de sécurité sociale, de charte des droits sociaux fondamentaux et de développement du dialogue social à l'échelon communautaire. Mais la généralité des propos conduit à se poser plusieurs questions. S'agira-t-il de prévoir un socle minimal, destiné à introduire un début de réglementation là où elle fait défaut ? S'agira-t-il au contraire d'encadrer l'ensemble des législations nationales en imposant aux Etats des obligations plus contraignantes ?

Le texte ne fait qu'effleurer le débat, sans le trancher. Mais au-delà de cette controverse théorique, on doit constater que l'Europe sociale est d'ores et déjà une réalité pour nos entreprises et nos régimes sociaux, une réalité qui échappe quelque peu aux orientations définies par le projet de Plan.

Premier exemple : le développement d'une réglementation sociale communautaire.

Nous la voyons s'élaborer avec un ensemble de directives qui abordent, peu à peu, tous les domaines de la politique sociale. L'adoption récente de la directive "bruit" illustre parfaitement l'impact de cette réglementation communautaire sur notre droit du travail. Notre législation, déjà très performante, va se trouver inutilement complétée par des dispositions supplémentaires, qui imposeront de nouvelles contraintes aux entreprises.

Quant aux aménagements spécifiques prévus par l'Acte unique au profit des P.M.E., afin de leur éviter des contraintes administratives, financières et juridiques, ils sont restés pour le moment lettre morte.

Second exemple : la jurisprudence extensive de la cour de justice sur l'exportabilité des prestations sociales.

Au fil de ses décisions, avec notamment le célèbre arrêt Pinna du 15 janvier 1986, elle impose à nos régimes sociaux des

obligations financières qui ne résultent ni des traités, ni des règlements communautaires.

Ainsi, devons-nous verser aux ressortissants communautaires vivant à l'étranger les prestations non contributives comme l'allocation du fonds national de solidarité ou l'allocation aux adultes handicapés. Les Etats à structure fédérale qui versent ce type de prestations par le biais des collectivités locales échappent à cette jurisprudence.

Mais, en totale contradiction avec un règlement de 1971, dérogatoire au profit de la France, nous devons également exporter nos prestations familiales à taux plein.

Nous savons tous que notre pays recueille le plus fort courant d'immigration intra-communautaire et qu'il dispose de l'une des réglementations sociales les plus avantageuses. Ainsi, sous couvert d'égalité de traitement et de non-discrimination, la jurisprudence européenne organise des flux financiers particulièrement pénalisants pour les caisses françaises de sécurité sociale.

Voilà jusqu'à présent la réalité de l'Europe sociale, avec ses deux conséquences :

. **surajouter des réglementations contraignantes à une législation déjà très en avance sur celle de nos partenaires,**

. **imposer à nos régimes sociaux des obligations financières allant bien au-delà de l'esprit des traités.**

On aurait souhaité que sur ces deux points, le projet de Plan marque une ferme intention de revenir à une conception plus équilibrée de l'Europe sociale. Mais ces sujets capitaux ne sont pas traités, ni même évoqués. Comment ne pas accueillir avec le plus grand scepticisme l'Europe sociale annoncée par le Plan ?

Que ce soit en matière de protection sociale ou de politique européenne le projet de Xe Plan souffre de **graves insuffisances, qui auraient mérité un important travail d'amendement.** Mais cet exercice est devenu vain après les modifications intervenues à l'Assemblée nationale, qui touchent à la philosophie même du projet.

III. LA MODIFICATION DU TEXTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE : UNE AUTRE PHILOSOPHIE

Les réserves suscitées par le projet de Plan ne peuvent être que renforcées après le passage du texte à l'Assemblée nationale. Avant le vote final, le Gouvernement a intégré, par lettre rectificative, un certain nombre d'amendements suggérés par sa majorité : ils aboutissent tous à remettre en cause les points qui nous semblaient les plus positifs.

1. Le système "d'économie mixte"

Le Gouvernement avait déjà surpris, lors de l'examen en conseil des ministres, en agrémentant le texte d'origine de l'affirmation selon laquelle la France avait choisi le "système d'économie mixte".

Le passage à l'Assemblée nationale aura permis d'aller plus loin. Sans entrer dans un débat presque théologique sur un sujet qui dépasse le champ d'investigation de la commission des affaires sociales, on ne peut toutefois que s'inquiéter de ce long développement qui souligne désormais le rôle essentiel de l'Etat dans le système de production, dans le système financier, dans l'orientation de l'économie et dans l'évolution sociale.

Faut-il considérer que le Plan se situe toujours dans la logique de l'économie de marché ou a-t-il opté pour l'économie réglementée et la prépondérance du secteur public ? Cet amendement anéantit quelque peu les fondements de l'économie ouverte et compétitive, que le Plan souhaitait pourtant promouvoir.

Bien entendu, ce changement de philosophie se répercute sur les orientations retenues en matière d'emploi et de politique sociale.

2. La compétitivité des entreprises remise en cause

Dans sa nouvelle version, le Plan n'érige plus la compétitivité des entreprises au rang des impératifs.

La modération salariale préconisée par le projet initial est désormais perdue de vue.

Le partage social entre création d'emplois, progression du pouvoir d'achat et investissement obéissait à une définition rigoureuse : la priorité devait aller à la création d'emplois et nous devons garder une *"forte préférence pour l'investissement"*. Ces deux conditions disparaissent du texte, le partage social devant faire une place accrue à la **progression du pouvoir d'achat** qui accompagnera celle de la valeur ajoutée. Dans ces conditions, la priorité reconnue à l'emploi peut-elle toujours être mise en exergue ?

La même question se pose après l'introduction dans le texte d'engagements tels que la transformation en *"emplois, bénéficiant d'un contrat de travail et d'une rémunération au moins égale au SMIC, des formules d'insertion précaires"*, afin de rapprocher les dispositifs dérogatoires du droit commun. Dans le même esprit, le texte préconise le relèvement des salaires minima conventionnels.

En matière salariale, l'approche réaliste du projet initial se trouve ainsi totalement battue en brèche.

Mais l'Assemblée nationale ne s'est pas contentée d'annuler l'engagement selon lequel le coût du travail serait allégé, elle s'est aussi attachée à **encadrer la liberté de gestion des entreprises**, pourtant indispensable à l'adaptation et à la création d'emplois.

Ainsi, la multiplication des références aux *"emplois précaires"*, dont la transformation en emplois stables est prônée,

signifie-t-elle que les entreprises verront restreindre leurs possibilités de recours aux contrats à durée déterminée ou au travail intérimaire ? Certes, l'emploi stable est préférable à l'emploi temporaire, mais faut-il compromettre la santé encore fragile des entreprises en multipliant les entraves à leur politique de gestion du personnel ?

Plusieurs amendements traduisent également une **méfiance excessive à l'égard de la négociation dans l'entreprise**, qui s'est pourtant développée ces dernières années à partir de la "troisième loi Auroux", du 13 novembre 1982. Le texte limite désormais les marges de manoeuvre de cette négociation, que ce soit dans le domaine des rémunérations ou celui de l'aménagement du temps de travail. Il appartiendra donc *"à la puissance publique de veiller à ce que la négociation ne soit pas détournée de ses objectifs initiaux"*. En d'autres termes, l'Assemblée nationale appelle de ses vœux un encadrement de la négociation et une surveillance accrue de l'administration.

Enfin, au détour d'une phrase, le projet fait de la **préservation des acquis sociaux** une des conditions de la *"modernisation de notre économie"*. Cette affirmation laisse à penser que les déclarations sur l'adaptation des entreprises, où les réformes esquissées en matière de retraite, auront le plus grand mal à devenir des réalités.

Source de blocage et de paralysie, la préservation des acquis sociaux, lorsqu'elle devient un dogme, se révèle beaucoup plus lourde de menaces que l'adaptation aux contraintes de l'environnement.

3. L'Europe sociale : des choix irréalistes

Dans le texte initial, le passage consacré à l'Europe sociale souffrait d'une trop grande imprécision. Après le passage à l'Assemblée nationale, il retient des options diamétralement opposées à celles qui transparaissaient dans le projet d'origine.

Cet infléchissement est flagrant lorsque l'on aborde le débat qui oppose les partisans de "l'encadrement général" et ceux du "socle minimal".

Le texte initial souhaitait *"favoriser le dialogue social communautaire plutôt que la superposition d'un nouvel étage de réglementation à l'échelon communautaire"*. L'Assemblée nationale dit exactement l'inverse en réclamant *"de véritables textes conventionnels ou, à défaut, une réglementation communautaire permettant l'émergence d'un droit social européen."*

De même, l'Assemblée nationale préfère le *"rapprochement"* des législations nationales à leur simple *"coordination"*.

S'agissant de la **charte des droits sociaux fondamentaux**, elle envisage un système coercitif propre à assurer leur respect.

Elle accentue l'objectif de négociations conventionnelles européennes en souhaitant un renforcement du mouvement syndical.

Enfin, elle appelle de ses vœux l'édiction à l'échelon communautaire de règles relatives à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ou encore aux droits des travailleurs migrants.

A l'évidence, cette conception de l'Europe sociale va beaucoup plus loin qu'un simple "socle minimal". Derrière elle se profile une réglementation surabondante, bien éloignée de la réalité des entreprises et des exigences de leur compétitivité.

Une telle conception serait dangereuse si elle avait quelque chance de s'imposer dans la communauté. La commission

préfère la juger irréaliste, compte tenu des réticences exprimées par un certain nombre de nos partenaires à l'idée même d'Europe sociale.

Il est regrettable que sur ce chapitre important, le Plan néglige les vrais sujets et leur approche pragmatique. Sa crédibilité se trouve entamée par l'irréalisme des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

8

Pour clore cette analyse, on peut constater qu'au fil des versions successives, le Plan a perdu sa cohérence. Nous voici désormais devant un document frappé d'une profonde ambiguïté.

Que croire lorsqu'après avoir plaidé pour la modération salariale, le texte préconise la progression du pouvoir d'achat, ou encore lorsque l'on propose d'adapter la réglementation des retraites, tout en refusant la moindre remise en question des acquis sociaux ?

La philosophie du Plan s'exprime-t-elle à travers les passages favorables à la compétitivité et à l'adaptation des entreprises ou à travers ceux qui conduisent inévitablement à l'alourdissement des charges et des contraintes ?

Si le texte initial comprenait d'importantes lacunes, son passage à l'Assemblée nationale l'a trop profondément altéré pour que celles-ci puissent être comblées.

Le projet gouvernemental fixait des priorités qui paraissaient bonnes ; celles-ci sont désormais passées sous silence. Il refusait de présenter des options claires sur des sujets importants ; les choses se sont précisées mais, malheureusement, dans un sens tout à fait contraire à celui que la commission aurait souhaité.

*

* *

En conclusion, le Plan souffre d'un **trop fort décalage entre les intentions de départ**, inspirées par une philosophie générale qui rejoignait des objectifs réalistes de politique économique et sociale, et les **options définitives**, qui n'apportent aucune réponse satisfaisante aux défis imposés à notre économie et à notre système de protection sociale.

Cela est vrai au niveau de l'emploi, puisque les modifications apportées par l'Assemblée nationale remettent en cause la priorité accordée à la compétitivité des entreprises.

Cela est vrai au niveau de la protection sociale, parce que la politique familiale est négligée et que la réforme du financement, loin d'annoncer la décrue des charges sociales pesant sur les entreprises, risque de servir d'alibi au refus d'agir résolument sur la progression des dépenses.

Cela est vrai, enfin, au niveau de l'Europe sociale, devenue une notion au contenu irréaliste, dont on voit mal comment elle ne se traduirait pas par un alourdissement des contraintes pesant sur nos entreprises et nos régimes sociaux.

Pour toutes ces raisons, il vous est proposé d'émettre un avis défavorable sur le projet de Plan.